

Jan-Erik Lane

Opposition på Poul Erik Mouritzen: *Den politiske cyklus*

Formatet

Formatet för danska avhandlingar har diskuterats mycket. Det går inte att komma förbi denna fråga när man skall bedömma Poul Erik Mouritzens avhandling. Boken är alltför omfattande om man utgår från vad som är vanligt för samhällsvetenskaplig litteratur. Hela 660 sidor, men spelar det verkligen någon roll? Ja, tyvärr gör det nog det trots att man bör skilja mellan form och innehåll. Man kan ta Mouritzens avhandling som utgångspunkt för att kräva ändringar i det danska utbildningssystemet så att danska avhandlingar får samma format som i USA, England och Sverige och Norge.

Problemet med *Den politiske cyklus* är inte alls att det har stora empiriska eller teoretiska brister. Tvärtom. Författaren behärskar hela litteraturen om public expenditures och visar prov på stor spänstighet när det gäller att samla och tolka data om local government. Avhandlingen innehåller 17 kapitel som var för sig bjuder intressant läsning för de samhällsforskare som sysslar med political economy och public choice. Det blir aldrig kedeligt när Mouritzen skriver. Tvärtom. Mouritzen gillar att ta risker och pressar materialet stenhårt, ibland över vad som tycks rimligt. Nej, felet är att Mouritzens avhandling innehåller två böcker, vilka var för sig kunde tjänat som avhandlingar i varje annat land än Danmark. Och avhandlingens två delar skulle utgöra två bra böcker var för sig, men de bildar inte en enhet när de förs samman som i *Den politiske cyklus*.

Från social ekologi till public choice

Den första delen av avhandlingen omfattande kapitel 1-12 består av en analys av kommunala utgifter på basis av en konventionell policy-modell, som innehåller efterfrågefaktorer och utbudsfaktorer. I kapitel 2 diskuteras olika problem som finns i den »ökologiske analysetradition« - kunnigt, skickligt och relevant. Kapitel 3 tillämpar den här typen av modeller på kostnadsvariationen mellan danska kommuner i fråga om nivå-skillnader på 8 program. Därefter övergår analysen till att bestämma faktorer som har betydelse för skillnaderna danska kommuner emellan i förändringstakten i kommunala utgifter mellan 1982-1986.

Vad som kommer i kapitel 13-16 är något annat än den ekologiska analystraditionen. Här analyseras utvecklingen mellan 1982 och 1986 i fråga om kommunala ökningars respektive nedskärningar på basis av public choice traditionen. Det är fråga om att finna bestämningsfaktorer för kommunala utgifter bland de centrala aktörernas motiv eller egenintressen i vid mening. Det finns en alldeles uppenbar risk för att resultaten i den ekologiska analysen inte harmonierar med resultaten i public choice analysen, om modell-estimeringarna läggs till grund

för djärva tolkningar av data. Och det är just detta som utmärker Mouritzens avhandling: att till snart sagt varje pris nå fram till en generell slutsats, även om datamaterialet då pressas hårt. Risken är den att det interna sammanhanget i avhandlingen kan gå förlorat genom att resultaten blir kontradiktoriska.

Ekologiska analyser

Tvårsnittsanalysen av nivån på olika kommunala program görs med en konventionell modell som återför kostnadsvariationen per capita eller styckkostnaden på indikatorer för behov, resurser, politik och dimensionering. 8 områden tas upp: folkskolan med utgift per elev, daghem med utgift per 0-6 åring, äldreområdet med utgift per 65-åring och äldre, socialhjälp med utgift per familj, sysselsättningsstöd med utgift per arbetslös, biblioteksområdet med utgift per invånare, vägväsen med utgift per invånare samt administration med utgift per invånare.

Rimligen måste det vara så att den kommunalekonomiska variationen är så pass omfattande att det är meningsfullt att ställa frågan: varför? I den ekologiska analys-traditionen är detta avgörande, ty hela ansatsen bygger på att det förekommer betydande skillnader mellan olika kommuners utgifter, efter det att man beaktat storlekskillnaderna mellan kommuner genom att ta fram per capita mått eller styckkostnadsmått (dessa två mått är ej de samma). Kanske är det malplacerat att ta fram en så trivial sak i relation till Mouritzens avhandlingen, som uppvisar en imponerande förmåga att hantera data med olika slags metoder. Redan av metodskickligheten bör *Den politiske cyklus* studeras av alla som sysslar med public expenditure. Men Mouritzen har problem med variationen i den beroende variabeln.

Tabell 4.1 återger variationskoefficienten (CV) för de 8 kommunala utgiftsområdena. Och CV – eller standardavvikelsen dividerat med medelvärdet – antyder klart att utgiftsnivåerna verkligen skiljer sig åt från en kommun till en annan. CV går så högt som 58 och lägst ner till 13. Om CV är mindre än 10, så kan man överväga om verkligen variationen är stor nog för att utgöra ett forskningsproblem. Tabell 12.3 ger motsvarande värden för variationen i de genomsnittliga tillväxttakterna i kommunala utgifter mellan 1982 och 1986. Här är CV-talen helt annorlunda. Variationen är mycket låg i fråga om ökningstakten i de totala utgifterna för flera av de 8 delområdena. När är en variation så stor att den är intressant?

Trots att variationen i kommunala utgiftsnivåer är långt kraftigare än variationen i öknings- eller minskningstakten i kommunala kostnader, så väljer Mouritzen att koncentrera sig på förändringstakterna mellan 1982 och 1986. Medan den ekologiska analysmetoden är träffsäker i fråga om nivåskillnaderna, så stöter samma metod direkt på svårigheterna när den skall föras över till att förklara förändringstal. Varför skulle en ekologisk modell som är bra för nivåanalys också passa för förändringsanalys? Varför skulle inte andra faktorer kunna spela in när kommuner ändrar sin utgifter årligen mer eller mindre marginellt än när man efter en längre tid kommer fram till en utgiftsnivå som man anser lämplig på längre sikt?

I en kommunal ekonomi kan förändringstal spegla tidsandan på ett annat sätt än nivåtal. Kommuner som placerat sig på en hög nivå kan besluta om nedskärningar medan kommuner som expanderat långsamt ser en möjlighet att konsolidera sig på en något högre nivå och samtidigt avvisa större ökningskrav. Bestäm-

ningsfaktorerna för hög respektive låg nivå på kommunala utgifter blir då helt andra än bestämningsfaktorerna för låg respektive hög tillväxttakt i kommunala utgifter. Varför skulle de ekologiska modellens faktorer, som betingar kommunala utgiftsnivåer, ha samma inflytande på kommunala beslut om nedskärningar och öknings?

Perioden från 1982 till 1986 var allmänt sett ingen tillväxtperiod för kommunerna. De totala utgifterna förändrades inte alls och för fyra av delområdena minskade faktiskt utgifterna. Vad som står bakom Mouritzens term »udgiftsvækst« är både öknings- och nedskärningar – har vi anledning tro att samma beslutsmekanismer används för båda slagen av förändringar?

För att kunna analysera förändringstalen från tiden 1982-1986 konstruerar Mouritzen ett index över fiskal stress – en uppgift som Mouritzen är skicklig på. Det finns en kvantifieringsambition i avhandlingen som saknar motsvarighet i litteraturen om public expenditures. Det nordiska studiet av public expenditures, speciellt local government har i *Den politiske cyklus* fått en metodologisk handbok som kan vara till mycken hjälp.

Begreppet stress tillförs den ekologiska analysansatsen och spelar en stor roll vid förklaringen av data för 1982 till 1986. Men, igen, hur mycket varierar stressfaktorn? Variationskoefficienten anger 6, vilket inte är mycket. Samtliga kommuner har kommit under stress, dvs de måste klara sig med mindre resurser, dvs erhålla ett tal under 100. Vad man kan skilja mellan är den relativa stressen, t ex mellan Fredriksberg Kommun med ett lågt tal på 83.8; Ribe Amt med 97.6.

Ekologiska resultat

Nivåskillnaderna i kommunala utgifter har att göra med faktorer som den ekologiska analysmetoden identifierar. Kostnaden per capita eller styckkostnaden för olika kommunala program är beroende av behovsfaktorer, resursfaktorer och politik samt inte minst dimensioneringen, dvs den konkreta utformningen av de tekniska delarna av programmet. Dimensioneringen av programmen har direkt relevans för kostnaden, medan de övriga faktorerna verkar mera via dimensioneringen än direkt på kostnaden.

Resultaten från den ekologiska analysen av förändringstakter mellan 1982 och 1986 sammanfattas i en hypotes som binder samman de ekologiska faktorerna och stressfaktorn. Den centrala tesen lyder: i kommuner med större finansiell press spelar efterfrågefaktorer en roll för att förstå kommunernas utgiftspolitik medan i kommuner med mindre finansiell press är utbudsfaktorer viktiga för att förklara utgiftspolitiken.

På vägen mot denna avhandlingens centrala resultat har Mouritzen gjort omvägar för att ta fram olika faktorer som kan tänkas vara relevanta i kommunal budgetering på efterfråge- eller utbudssidan. Man kan inte annat än imponeras av Mouritzens blick för alla de faktorer som är relevanta i förvaltningsekonomiska skeenden samt hans suveräna originalitet med att hitta skalor för att mäta dessas förekomst i danska data.

Den enskilde kommunmedlemmens attityder till kommunal service mäts. Olika former för kollektivt handlande med relevans för kommunalt beslutsfat-

tande kartläggs och den politiska elitens utgiftsprefereenser beskrivs. Förekomsten av starka utbudsgrupper fångas upp genom mått på byråkratins position. Samtliga dessa kapitel (5-11) innehåller resultat som tagna för sig är viktiga för denna typ av forskning. Vad vi här ser på mera är dock helheten.

Mouritzen belägger att väljarnas attityder till kommunal service tenderar att vara motsägande; man vill ha mer service men betala mindre skatt. Aktiva väljare säges vara mera realistiska, ty »de aktive både på omkostnings- og udgiftssiden er mere tilbageholdende end de passive«. De som deltar i olika slag av kollektivt handlande säges också vara speciella: »De kommunalpolitisk aktive borgere, som udgjorde mellem 13 og 14 procent av vælgerkorpset, ønskede en større ekspansion af den offentlige (kommunale) sektor end de borgere, hvis kommunalpolitiske aktivitet indskrænkede sig til at stemme... (sid 193, 222). Om den politiske elitens attityder heter det: »kommunalpolitikere i 1981 var mere udgiftstilbageholdende end deres vælgere...« (sid 254). Låter inte detta väldigt motsägande? Vilka är egentligen de aktiv och vad utmärker dessa personer?

Avhandlingen första del sammanfattas i kapitel 11 utifrån tabell 11.3 och kapitel 12 är ett försök att generalisera resultatet i denna tabell från att gälla de totala kommunala utgifterna till att även gälla för de 8 delområdena. Förändringar i kommunala utgifter över en kortare tidsperiod har två olika bestämningsfaktorer. Å ena sidan verkar efterfrågefaktorer – resurser, skatter, utgiftsprefereenser hos medborgarna – i »fattiga« kommuner. Å den andra sidan verkar utbudsfaktorer – sektormakt, den politiska elitens preferenser, arbetarpartiets mandatandel – i »rika« kommuner.

Mot generell public choice

Mouritzen startar från fem teoretiska ansatser till att analysera public expenditures: väljarpreferens-, elite-, pressuregrupp-, byråkratiskpolitik- och den inkrementalistiska ansatsen (kap I). I första delen av avhandlingen analyseras i enlighet med den ekologiska traditionen om faktorer som på något sätt ingår i dessa fem ansatser har någon effekt på kommunala utgifter. I den andra delen tas samma faktorer upp men nu utifrån ett public choice perspektiv: Vilken roll spelar aktörernas egenintressen i kommunal budgetering? Vad maximerar den politiska eliten?

I kapitel 14 kommer huvudresultatet i avhandlingens andra del, nämligen att kommunala utgiftsförändringar uttrycker en av public choice skolans verkliga favoritmodeller: den politiske konjunkturcyklus. Återigen visar Mouritzen upp sin häpnadsväckande förmåga att härleda testimplikationer från en teori och konstruera index som konfronterar data med teorin. Resultatet är att »politiske konjunkturcykler eksisterer i dansk kommunalpolitik, om end ikke så markant som i visse andre lande«. Att bokens titel tagits från just detta kapitel är ingen tillfällighet; det är mycket väl gjort, men hur är det med konsekvensen för helheten?

I kapitel 15 byggs public choice analysen ut vidare. Det heter: »Højrefløjspolitikere forsøger i langt højere grad at manipulere på skattensiden og med et ganske heldigt resultat. Den socialdemokratiske politiker forsøger i langt højere grad at manipulere på udgiftssiden, men uden at det har nogen påviselig effekt på hans evne til at trække flere stemmer på valgdagen« (sid 482). Och i kapitel 16 kommer

en annan klassisk public choice modell fram: kommunen som en klubb. Små kommuner uppvisar större tillfredsställelse hos sina medlemmar än större kommuner, därför att de är mera homogena som Tiebout argumenterade.

Mouritzens talang för kvantitativ empirisk forskning skulle räckt för att ta upp och pröva fler public choice modeller, t ex medianväljarteoremet, fiskala illusioner och budgetmaximerande tjänstemän. Men för Mouritzen är påvisandet av en politisk konjunkturcyklus nog.

Den andra delen av avhandlingen kunde publicerats för sig inom ramen för en vidareutveckling av den enda typ av reell public choice forskning som finns i Norden, nämligen den vid statsvetenskap och nationalekonomi vid Aarhus Universitet. Men Mouritzen ser inte denna möjlighet utan väljer att föra samman den ekologiska analysen med public choice analysen i en enda jättevolym.

Konsistens

Mouritzen försöker maximera den maximala vinsten från att analysera public expenditures. I ett jättesvep belyses ett enormt dataset med en rad teoretiska modeller, som Mouritzen operationaliserar med en skicklighet som ingen kan slå. Varje kapitel är fint skrivet, skickligt uppbyggt och redovisar resultat som inte är triviala. Men risken han tar är stor, ty strategin kan leda till att han minimerar sin maximala vinst. Låt oss titta på kapitel 17, där alla delresultaten ställs samman – konsekvens eller inte?

Den politiska elitens roll:

- (1) »Eliten har kun en marginal effekt på kommunernes økonomiske adfærd« (sid 515)
- (2) »folkeviljen gennemføres, uanset hvem der har magten«
- (3) »I den undersøgte periode kunne der konstateres en meget tæt sammenhæng mellem valgcyklen og kommunernes udgifts- og skattepolitik« (sid 519)

Om det existerar en politisk konjunkturcykel, så kan man inte samtidigt hävda att den politiska eliten spelar ingen roll. (1) och (2) går bara ihop med (3).

Den politiska elitens attityder:

- (A) »Politikerne er væsentligt mere konservative end vælgerne, og dette gælder især på den borgerlige fløj« (sid 542)
- (B) »næppe tvivl om, at de folkevalgtes billede af de politiske omgivelser trækker i en retning, som skulle føre till større udgifter end ønsket af vælgerne« (sid 543)

Om (B) är sann, kan då också (A) vara sann? Jag tvivlar.

Ideologiernas betydelse:

- (a) »vælgerens valg på valgdagen er ganske kraftigt påvirket af ideologisk ståsted« (sid 522)

- b) »Kommunernes økonomiske politik er stort set upåvirket af ideologierne« (523)

Om (a) och (2) är ann, då kan inte också (b) vara sann. Speciellt om även (c) är sann:

- (c) »Vælgernes præferenser synes at spille en afgørende rolle for kommunernes udgiftspolitiske dispositioner« (sid 547)

Egenintressens roll:

- (i) »at borgerne i Danmark i meget høj grad orienterer sig efter ideologi, snarere end efter deres pengepung« (sid 523)
- (ii) »Vælgernes opfattelse af fordele og omkostninger synes være baseret på et kortsigtet perspektiv, dvs. desto senere en bestemt politik er blevet gennemført, desto højere vil den blive vægtet af vælgeren på valgdagen« (sid 521)
- (iii) »vælgernes udgiftspolitiske holdinger er påvirket af den faktisk førte politik, at vælgerne ønsker større offentlige udgifter, mens endelig kommunernes udgiftspolitik er uden konsekvenser for vælgernes adfærd på valgdagen, hvorimod vælgerne tenderer mod at belønne den politik, som kan gøres ansvarlig for lavere skatter« (sid 544)

Om (i) är sann, kan då också (ii) och (iii) vara sanna? Jag tvivlar igen. Public choice resultatet stämmer inte överens med de ekologiska resultatet. Avhandlingen består av två delar, som var för sig hade varit bra forskning, men som tagna tillsammans nästan slutar i intellektuellt kaos.

Avslutning

Den politiske cyklus är en akademisk avhandling i danskt format. Den uttrycker en enorm ambition att täcka alla viktiga aspekter på ämnet, public expenditures inom local government. Säkert har det tagit många år att författa detta magnum opus.

Man borde ändra dansk praxis i fråga om avhandlingars format. Ty den marginella nyttan med att gå så långt över vad som är vanligt i andra respektabla länder står ingalunda i proportion till den marginella kostnaden för denna sidantalsexpan- sion. I Mouritzens fall är den marginella nyttan med Kapitel 17: Teoretiske implikationer, inte ens positiv, ty varje sida där vittnar om att sammanhanget gått förlorat. Det är bättre att publicera två bra böcker om public expenditures, en med ekologisk ansats och en annan med public choice ansats än att vänta så länge med att publicera så att man kan greppa allt.

Det kan ingen, inte ens Mouritzen. *Den politiske cyklus* visar alldeles för klart att avhandlingar i detta format inte är den bästa metoden att bedriva samhällsvetenskaplig forskning eller att komma fram till nya väsentliga forskningsresultat. Mouritzen har inte gjort något fel själv; tvärtom visar han att även när man anstränger sig så oerhört, så blir det inte lyckat därför att hela systemet är felkonstruerat. Bryt sönder *Den politiske cyklus* i några självständiga delar och Mouritzen skulle ha skrivit den bästa analysen av public expenditures vid local governments sedan Danzigers avhandling *Budget-Making and Expenditure Variations in English Country Boroughs* från 1974, som faktiskt var något mindre till omfånget.